Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 2030 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2015

Inleiding

De situatie van vluchtelingen is nijpender dan ooit. Grote aantallen mensen zijn op zoek naar een veilige plek omdat ze moeten vluchten voor oorlog en ellende. Daartussen vermengen zich anderen die op zoek zijn naar betere economische omstandigheden. In hun pogingen Europa te bereiken maken zij gebruik van gewetenloos calculerende mensensmokkelaars die hun geld verdienen aan andermans ellende en de dood zien als bedrijfsrisico. Ook als het gaat om heel jonge kinderen die voor onze ogen verdrinken. Europa kan niet alle vluchtelingen onderdak bieden, maar heeft wel mede de plicht veiligheid te bieden. We hebben ook de plicht de mensensmokkelaars de wind uit de zeilen te nemen.

De Europese lidstaten kunnen niet langer een discussie voeren over welk probleem het belangrijkst is: ons onderlinge probleem hoe om te gaan met de migranten die er nu zijn, of ons gezamenlijk probleem van een onhoudbaar hoge instroom. Een Europese oplossing kan enkel effectief zijn als beide problemen tegelijk en onlosmakelijk verbonden worden aangepakt. Het kabinet spant zich in om tot een gezamenlijke Europese aanpak te komen. Deze moet een eind maken aan de verdrinkingen, verstikkingen en mensensmokkel en vorm geven aan de invulling van onze plicht vluchtelingen te beschermen en aan een aanpak van het probleem op een manier die houdbaar is voor Europa. Met deze brief informeren wij, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, Uw kamer over de Nederlandse inzet ten behoeve van de besluitvorming op Europees niveau.

Een versterkte aanpak van de Europese asielproblematiek

De Europese Unie staat onder een groeiende immigratiedruk waarvan de verwachting is dat deze op korte termijn niet zal afnemen. De grenzen van de stelsels van eerste opvang en asielverlening in de EU Lidstaten komen

kst-19637-2030
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

rap in zicht of zijn in sommige gevallen al overschreden. Het is noodzakelijk om de duurzaamheid van het bieden van internationale bescherming door de EU lidstaten, en van het vrij verkeer binnen het Schengengebied, te borgen door middel van het vinden van gezamenlijke, deels nieuwe oplossingen.

EU Lidstaten worden op uiteenlopende wijze getroffen door de huidige asielproblematiek. Waar alle Lidstaten stellen dat deze enkel gezamenlijk kan worden opgelost, blijven in de praktijk deeloplossingen de boventoon voeren. Discussies over deze deeloplossingen en hun onderlinge waarde werken verlammend en zetten de EU al jaren vast. Er is geen ei van Columbus. Effectieve oplossingen zijn enkel mogelijk wanneer voorkeuren worden samengebracht en gezocht wordt naar gemeenschappelijkheid.

Alhoewel er in de afgelopen maanden al wel resultaten zijn geboekt binnen een voor Europese begrippen kort tijdsbestek – het tijdelijke mechanisme voor registratie via *hotspots* en herplaatsing van asielzoekers vanuit Italië en Griekenland bijvoorbeeld – blijft de tenuitvoerlegging achter of zijn de maatregelen niet toereikend, gelet op de realiteit van almaar toenemende aantallen die de buitengrenzen bereiken en ongecontroleerd doorreizen naar andere Lidstaten. Het menselijk leed dat daarmee gepaard gaat en de risico's van uitbuiting door mensensmokkelaars, ook binnen het EU grondgebied, zijn ongekend groot. Een verdergaande aanpak dan thans voorzien is nodig.

De kern van deze aanpak moet zijn het aanpakken van grondoorzaken, een betere vorm van opvang in de regio, een EU-programma voor hervestiging, een op solidariteit gestoelde billijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen binnen de EU, een gezamenlijke effectieve terugkeer van mensen zonder verblijfstitel, ontmanteling van het cynische bedrijfsmodel van mensensmokkel en zo de migratiestromen naar Europa verminderen en beter beheersbaar maken.

Einddoel: UNHCR registratie en opvang in de regio

Er verdrinken mensen op zee die bij het overleven van de overtocht recht zouden hebben gehad op bescherming. Er verdrinken mensen op zee die bij het overleven van de overtocht zouden zijn teruggestuurd naar waar de reis begon. Aan de overtocht verdienen criminele netwerken grof geld dat deels in handen komt van andere netwerken die de stabiliteit in de regio verder ondermijnen, en daarmee de toestroom van vluchtelingen en de klantenkring van mensensmokkelaars in stand houden. Deze vicieuze cirkel moet worden doorbroken.

Vluchtelingen zoeken veelal bescherming in het eerste veilige land dat ze tegenkomen op hun vlucht. De opvangcapaciteit en kwaliteit daarvan staan echter wereldwijd onder druk vanwege een tekort aan middelen. In Syrië en omgeving bedraagt dit tekort voor 2015 inmiddels EUR 4,2 mld. Het kabinet heeft daarom besloten om in aanvulling op eerdere bijdragen aan de opvang in de regio nog dit jaar EUR 110 mln. specifiek bij te dragen, mede met het oog op de aanstaande winter.

Tegelijkertijd is de realiteit dat er ook vluchtelingen zijn, die na een bepaalde periode constateren dat er op die plaats geen perspectief voor hen en hun gezin bestaat om een duurzaam bestaan op te bouwen, en vervolgens doorreizen naar elders, in dit geval Europa.

Teneinde het huidige model inclusief risicovolle doorreis te doorbreken moet Europa meer doen om juist dat perspectief in de regio van eerste opvang te vergroten. Europa moet bijdragen aan het verbeteren van

veiligheid en bescherming, maar het is nodig verder te gaan als we doorreis effectief willen tegengaan. Dit vraagt om een nieuwe benadering van opvang waar de EU een substantiële verantwoordelijkheid in moet nemen. Een uitzichtloos verblijf in opvangkampen en geïmproviseerde verblijven moet worden vervangen door opvang in belangrijke transitlanden in veilig en adequaat toegeruste gastgemeenschappen van een meer structurele aard. Het opzetten van dergelijke semi-permanente faciliteiten is noodzakelijk en ligt tegelijkertijd om uiteenlopende redenen gevoelig en is complex in de praktische uitvoering. Het zal derhalve aanzienlijke inspanningen vergen en medewerking van de derde landen in kwestie, maar dit zijn omstandigheden die de EU en de lidstaten kunnen helpen creëren, door hulp en directe economische investeringen in infrastructuur en bedrijven. Voorts dient deze aanpak bevorderd te worden door een versterkte inzet om vrede, veiligheid en rechtsstatelijkheid te ondersteunen via voorhanden zijnde instrumenten. Het kabinet zal de komende periode aanvullende voorstellen uitwerken en structureel extra middelen reserveren voor opvang in Nederland en in de regio. Dit laatste kan op termijn deels worden bekostigd door besparingen die optreden wanneer minder migranten doorreizen en asiel aanvragen in de EU.

Bij het steunen van gastgemeenschappen in derde landen kan worden aangesloten bij wat de regio zelf al doet, want opvang in de regio vindt nu al op grote schaal plaats. Dit moet niet worden vergeten. De aantallen mensen die in Europa aankomen vormen een beperkt percentage van de vluchtelingenbevolking in landen als Turkije, Libanon en Jordanië, en bepaalde landen in Afrika. Solidariteit met deze landen voor bescherming en opvang van vluchtelingen is van groot belang. Dat kan door middel van bovengenoemde investeringen, die ook de lokale bevolking ten goede komen, maar dat is niet voldoende. Versterking van opvang in de regio moet worden gecombineerd met de mogelijkheid tot hervestiging van vluchtelingen naar Europa als overdrukventiel op de regionale veilige opvang. Internationale *multipurpose centra*, zoals nu al actief in Niger, zouden verder kunnen worden opgeschaald in samenwerking met organisaties als UNHCR en IOM en de lokale overheid. Een mate van *burden sharing* is nodig om de regio te ontlasten, en om draagvlak te creëren voor bovenstaande structurele aanpassingen in het opvangmodel aldaar.

Een gezamenlijk EU hervestigingsprogramma dient daarom te worden opgezet waarbij UNHCR, na registratie, voordrachten formuleert. Het programma kan uitgaan van een vastgesteld quotum per jaar voor de gehele EU, waarbij elke lidstaat een bindend aantal hervestigingsplaatsen toegewezen krijgt op grond van een geschikte verdeelsleutel.

Wanneer goede afspraken zijn gemaakt met derde landen over een veilige opvang en hervestiging een reële mogelijkheid is, wordt bij asielaanvragen van mensen die toch via andere wegen de EU bereiken beoordeeld waar zij vandaan komen. Het uitgangspunt blijft dat bescherming wordt geboden. Als zij uit delen van de wereld komen waar veilige opvang en adequate procedures beschikbaar zijn, die rekening houden met de specifieke achtergrond van individuen, zoals LHBT's, zullen zij op grond van afspraken met de landen waar die opvang is, worden teruggestuurd teneinde daar bescherming te genieten. Hun aanvraag voor asiel in Europa kan dan op veilige derde landen gronden worden afgewezen, op basis van de huidige internationaal- en Europeesrechtelijke kaders. Dit is nodig om een alternatieve route via mensensmokkel te voorkomen. Aanvragen van vluchtelingen uit delen van de wereld waar geen veilige opvang beschikbaar is worden in Europa inhoudelijk in behandeling genomen.

Gebruik van illegale manieren om via mensensmokkelaars de EU te bereiken heeft op deze wijze niet tot gevolg dat dit leidt tot opvang binnen de EU, hetgeen ontmoedigend zal werken. Het is enkel een langere, duurdere en riskantere manier om bescherming in de regio te verkrijgen. Op deze manier kunnen we vluchtelingen bescherming bieden, het cynische bedrijfsmodel van mensensmokkelaars ontmantelen, op termijn de migratiestromen naar Europa verminderen en beter beheersbaar maken, en onze verplichtingen voortkomend uit internationaal en Europees recht blijven nakomen.

De tussenfase: EU herverdeling

De hierboven omschreven gecombineerde oplossing is niet op korte termijn te realiseren, maar een essentieel eindpunt waar de EU naartoe moet werken. Europees commitment aan deze oplossing is dan ook een voorwaarde voor een succesvolle tussenfase. Het is namelijk door brede overeenstemming te bereiken over een dergelijk eindperspectief dat het nemen van tussentijdse stappen effectief kan zijn. Een uitbreiding van de «hotspot» benadering buiten Europese grenzen en overeenkomsten tussen bestemmings- en transitlanden zijn daar onlosmakelijk mee verbonden. In de tussenfase moet bescherming van vluchtelingen op EU grondgebied gegarandeerd blijven. Om de huidige migratiedruk het hoofd te bieden is het echter noodzakelijk dat EU Lidstaten komen tot een billijke verdeling van niet alleen de eerste aankomsten van asielzoekers, maar ook de behandeling van asielaanvragen. Daarbij is verdergaande harmonisatie van het Europees asielbeleid nodig. Als men in verschillende lidstaten een verschillende kans maakt op honorering van de asielaanvraag, dan blijft er immers een voedingsbodem voor mensensmokkel bestaan.

In deze tussenfase moet worden doorgezet met de tenuitvoerlegging van de maatregelen genoemd in de Europese migratieagenda van mei jl. Dat vergt primair implementatie door alle lidstaten van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel, met een sterke rol van de Europese Commissie om hierop toe te zien, waar nodig aangevuld met een verdere verbetering van de beveiliging van de Europese buitengrenzen. Voorts moeten de inrichting en uitbreiding van de *hotspots* in Italië, Griekenland maar ook Hongarije onverwijld verder ter hand worden genomen. Ook moet bij de aanpak van mensensmokkel de samenwerking met landen als Turkije, Egypte, Tunesië en Niger worden versterkt, onder andere gericht op grensbewaking.

De huidige situatie, waarin een handvol Lidstaten disproportionele lasten draagt, terwijl anderen uit de wind blijven, kan niet gehandhaafd worden. Er moet dan ook gesproken worden over een gezamenlijk Europees opvangsysteem. Een systeem dat enkel ziet op Lidstaten die in een «noodsituatie» verkeren, en waarbij overige Lidstaten dan extra mensen moeten opvangen, is niet toereikend. Een noodsituatie is nauwelijks objectief te definiëren, en de focus – zoals die thans gelegd wordt – op eerste aankomst is te beperkt. Iedere lidstaat die momenteel migratiedruk ervaart heeft een eigen verhaal. Het ene land heeft een hoog aantal eerste aankomsten, maar weinig opvang of procedures doordat een groot deel ongecontroleerd doorreist zonder asiel aan te vragen. Het andere land ervaart een hoge instroom van mensen die al in een andere lidstaat zijn geweest, maar daar niet geregistreerd zijn en pas in het land van voorkeur een aanvraag indienen. Er zijn Lidstaten die veel (kansloze) asielaanvragen hebben, maar waarvan een groot deel snel weer uit de opvang verdwijnt en met onbekende bestemming vertrekt. En er zijn Lidstaten met een groot aantal aanvragen, waarvan een groot percentage opvang vereist op de korte termijn, en na toekenning van een vergunning

jarenlang verblijf zal genieten, met alle daarbij behorende kosten en zorgplichten.

De enige oplossing is dan ook een billijke verdeling van álle asielaanvragen die worden ingediend in de EU volgens een bindende bijdrage per lidstaat, bepaald door een geschikte verdeelsleutel, rekening houdend met de absorptiecapaciteit van een land. Vereiste is directe registratie in de lidstaat van binnenkomst. Aangezien herplaatsing volgt – mogelijk gemaakt door een uitzondering op de huidige Dublin Verordening – worden deze Lidstaten niet «gestraft» voor het naleven van de bestaande plicht tot registratie in het eerste land van aankomst. Directe registratie heeft als bijkomend voordeel dat er meteen zicht is op wie het Schengengebied betreedt. Herplaatsing neemt voorts een deel van de voedingsbodem weg voor mensensmokkel binnen de EU.

Een dubbele verplichting geldt – voor de migrant en de lidstaat. Beiden moeten gehandhaafd worden om de voedingsbodem voor mensensmokkel binnen de EU volledig weg te nemen. Dat betekent dat waar een aanvraag in Griekenland kan leiden tot opvang in Duitsland of Nederland, dit omgekeerd ook het geval moet zijn. De lidstaat waar de aanvraag voor Europese bescherming wordt gedaan moet irrelevant zijn voor de beslissing in welke lidstaat de uiteindelijke opvang vorm zal krijgen. Alleen op deze manier vervalt de reden om – mogelijk met gevaar voor eigen leven via mensensmokkelaars – binnen de EU door te reizen naar een bepaalde lidstaat.

In de verdeling tussen Lidstaten zal, binnen de verdeelsleutel en binnen de grenzen van het redelijke en haalbare, rekening gehouden worden met de voorkeur, eigenschappen, achtergrond en kwalificaties van de persoon. Een migrant die echter eigenstandig vertrekt naar een andere lidstaat dan hem is toegewezen moet onverwijld worden teruggestuurd naar en terug genomen door de lidstaat van herplaatsing.

Terugkeer

De beste oplossing of maatregel ten spijt, er zullen altijd migranten zijn die buiten de geldende regels om hun kans wagen. Een bepaald percentage economische migranten zal blijven kiezen voor ongedocumenteerd verblijf of het indienen van een ongegronde asielaanvraag. Een geloofwaardig immigratie- en asielbeleid vereist effectieve terugkeer. Bij voorkeur naar het land van herkomst, dat verplicht is eigen onderdanen terug te nemen.

In de tussenfase moeten we meer terugkeer realiseren door handhaving, operationalisering en investeringen door Lidstaten. Waar het Lidstaten aan middelen ontbeert, moet de EU bijspringen met expertise en financiering. Ook een EU lijst van veilige landen van oorsprong, te beginnen met de Balkan, zal snelle afdoening van kansloze asielaanvragen en terugkeer bespoedigen. Het realiseren van een effectiever terugkeerbeleid is echter voornamelijk een strategische kwestie, aangezien het voornaamste obstakel het gebrek aan medewerking van bepaalde derde landen is. In gevallen waar deze samenwerking niet goed verloopt, zal de EU hier consequenties aan moeten verbinden. Waar het «more for more» begrip in de EU al breed gedragen wordt, moet de EU voorts niet terugdeinzen om ook een «less for less» aanpak te kiezen wanneer samenwerking onbevredigend blijft.

Tot slot

Het kabinet acht het van belang dat versterkte migratiesamenwerking met derde landen integraal onderdeel uitmaakt van het externe beleid van de Unie. Een duurzame aanpak van de migratieproblematiek kan niet tot stand komen zonder de koppeling van de instrumenten van de interne en externe dimensie van het Europees beleid. Het gehele instrumentarium dat de EU ten dienste staat, moet worden ingezet.
Nederland beoogt met deze inzet de besluitvorming in Europees kader behalve over de onderlinge verdeling ook te laten gaan over de gezamenlijke strategie en brede aanpak van de migratieproblematiek.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

De Minister van Buitenlandse Zaken,
mede namens deze,

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen